秦皇岛市北京大学第三医院

秦皇岛医院建设项目支出绩效评价报告

为贯彻落实全面实施预算绩效管理工作要求，进一步加强财政支出项目绩效管理和追踪问效，提升财政资金配置效率、使用效益和政府公共服务管理水平，根据《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（冀发〔2018〕54号）、《河北省政府专项债券项目资金绩效管理办法》（冀财债〔2021〕41 号）和《秦皇岛市市级预算绩效重点评价管理办法》（秦财监〔2020〕138号）相关规定，受秦皇岛市财政局委托，秦皇岛市含章会计师事务所（普通合伙）对秦皇岛市政府投资项目代建中心“秦皇岛市北京大学第三医院秦皇岛医院建设项目”实施绩效评价工作，形成本绩效评价报告。

**一、项目概况**

**（一）项目内容及实施情况**

秦皇岛市北京大学第三医院秦皇岛医院建设项目，是在国务院《“十三五”卫生与健康规划》、秦皇岛市政府《秦皇岛市卫生和计生事业发展第十三个五年规划（2016-2020年）》的指导下，与北京大学第三医院合作开展的公共卫生设施建设项目，在秦皇岛市经济技术开发区建设一座综合性三甲医院。项目用地规模为20.01公顷，总建筑面积为252500平方米包含各类建筑9栋，设计床位1200张。

根据市长办公会决议，秦皇岛市政府投资项目代建中心是项目管理主责单位。项目一期工程于2020年9月开工，二期工程于2021年6月开工。截至评价时点，一期工程进度已达到42.32%，二期工程进度已达到28.87%。项目预计于2020年9月开工，2022年底完成主体封顶，2023年10月完成全部工作并投入使用。

项目预计于2024年开始运营，预计门诊量80万人次、次均收费306.00元；住院出院人数50000人，次均费用11117.00元。合计收入800650000.00元；收入预期增幅为年增长20%。

**（二）资金投入和使用情况**

**1、项目资金安排情况**

根据《项目建议书》和《可行性研究报告》，项目匡算总投资为283052.40万元，其中：一期工程概算总投资195966.08万元；二期工程概算总投资54065.82万元；土地、部分医疗设备等其他费用33000.00万元。项目资金来源为“除争取上级资金外，其余由秦皇岛市政府及开发区管委筹措”。截至评价时点，已获得中央资金53000.00万元，申请并发行专项债133000.00万元。其中申请使用专项债券资金具体情况如下：

2020年10月，河北省财政厅、秦皇岛市财政局逐级下达2020年第九批新增政府债券资金，其中“2020年河北省民生事业专项债券（十四期）-2020年河北省政府专项债券（三十期）”中安排33000.00万元用于本项目。债券编码为2071022，期限10年，利率3.46%。

2021年6月，河北省财政厅、秦皇岛市财政局逐级下达2021年第二批新增政府债券资金，其中“2021年河北省社会事业专项债券（一期）-2021年河北省政府专项债券（十期）”中安排50000.00万元用于本项目。债券编码为2105323，期限10年，利率3.36%。

2021年10月，秦皇岛市发展改革委员会提交《关于北医三院秦皇岛医院拟申请2022年新增地方政府专项债券资金需求的函》，申报专项债资金需求87000.00元。截至评价时点，上述专项债需求已获批50000.00元，利率为2.98%。

**2、项目实际投入情况**

截至2021年末，市财政局已分配下达专项债资金83000.00万元，项目实际到位专项债资金52000.00万元；中央财政资金到位资金3000.00万元；开发区财政资金（收秦皇岛泰盛建设发展有限公司拨款）24953.19万元。

截至2021年末，项目实际支出80302.94万元，其中建筑安装工程投资76447.59万元、待摊投资3855.35万元。

**二、评价结论**

该项目总体绩效目标为“建设现代化一流医院，为老百姓提供优质、满意的医疗服务；力争将北医三院秦皇岛医院打造成京津冀协同医疗资源转移支撑地方发展、服务地方民生的重要项目，成为特色鲜明的医疗服务基地”。2020年度，项目单位确定的年度绩效目标为“对北京大学第三医院秦皇岛医院建设工程项目全面加强支出管理，确保项目资金支出进度达标”。2021年度，项目单位确定的年度绩效目标为“全面加强支出管理，确保项目进度顺利实施”。结合项目整体及阶段性目标实际，经综合评价与分析，本项目绩效评价综合得分为90.5分。绩效评价等级为“优”。其中，项目决策类指标权重为16分，得分为12.5分；项目管理类指标权重为24分，得分为23分；项目产出类指标权重为40分，得分为35分；项目效益类指标权重为20分，得分为20分。

**三、主要经验及做法、存在的问题及原因分析**

**（一）主要经验及做法**

1、项目采用EPC设计施工总承包模式，采用整体装配式钢结构工艺，应用BIM新技术和智慧工地管理系统，有助于节约资金、提高效率。

2、项目建设过程取得了一定的科研成果和新型专利。

**（二）存在的问题及原因分析**

**1、本项目一期工程的中选供应商为包括初设编制单位在内的联合体，在招标过程中未能规避相关法律风险。**本项目原定聘请清华大学建筑设计研究院负责北医三院设计工作，但在完成门诊医技病房楼招标施工图纸后委托因故终止。项目后改为采用EPC模式招投标，即勘察设计由中标方负责。这一招标方式已经过市长办公会批准，报批文件齐全、审批程序规范。招投标程序由秦皇岛市政府投资项目代建中心委托河北宏信招标有限公司进行，市住建局、秦皇岛开发区管委会招标部门等有关单位及部门进行了适当的监督。

但是，根据《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》第十一条的规定，项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件编制单位及其评估单位一般不得成为政府投资项目的总承包单位，除非项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件对外公开。评价小组核查了招投标资料，未发现信息公开佐证材料，但一期工程中选供应商为清华大学建筑设计研究院（初设编制单位）与秦皇岛市政建设集团组成的联合体。

**2、本项目由于项目主体变更等原因导致部分前置工作存在瑕疵：**

（1）受一些原因的影响，《可行性研究报告》所载内容与项目后续实际实施情况存在差异，如第十四章“项目组织管理”部分。这在一定程度上削弱了《可行性研究报告》对后续工作的指导意义。

（2）项目按要求组织了安评、环评、节能评估、水保方案评估。但是，环境影响评估、节能评估编报及评审工作是2016年完成的，项目开工日期为2020年9月。经核查发现，报告出具日至开工日期间适用评价标准未发生变化，但节能审查意见仅自印发之日起2年内有效，至取得开工许可证时节能审查意见已过有效期。

（3）本项目水土保持方案批复时间为2020年11月，但项目一期工程已于2020年9月开工。

（4）项目于2017年6月以划拨方式取得了土地使用权证，持证人为秦皇岛泰盛建设发展有限公司。在项目主体变更后，土地使用权未划转至新的项目主体。

**3、本项目实施期绩效目标、年度绩效目标存在较大缺陷。**实施期绩效目标未实现项目参与方全覆盖，例如未界定并区分总承包方、施工方、设计方等的目标和指标。最后，实施期绩效目标不够具体、全面，例如质量目标未能具体分析设计质量、材料质量、设备质量和环境质量。年度绩效目标未涵盖项目主要内容、工作重点和预期成果，与具体指标联系不紧密；具体指标定义不明确、无法匹配，难以进行量化考核。

**4、本项目预算编制思路及测算过程有待商榷，致使测算结果与实际情况存在一定偏差。**《可行性研究报告》测算方法为建筑面积指标法。工程建设其他费用按既定的参考标准测算。评价小组与工程管理人员进行了现场沟通。分析认为，《可行性研究报告》等资料仅根据建筑面积进行测算，没有考虑到楼层高度、支撑结构等关键差异，致使测算结果与实际情况存在一定偏差。此外，项目医疗设备费变更较大且测算依据较不充分，可能导致项目延期或无法通过等级评定。

**5、项目单位专项债申报前置工作存在优化空间。“**一案两书”中收入测算依据不够充分，特别是收入增速部分。此外，专项债用款计划有待商榷，未恰当考虑工程延期情况和资金拨付情况。

**6、受工程进度未达预期的影响，债券资金拨付情况未达预期。**市财政局经建科严格按照工程进度拨付款项，但受限于新冠疫情导致的物料运输和信息沟通不畅，工程进度较不理想。此外，由于资金紧张，开发区财政拨款较不及时。

**7、外部监督发现的资金拨付和使用滞后、工程进度与资金支付进度不符问题仍存在。**

**8、项目管理成本存在优化空间，项目单位应进一步压减非必要支出。**

**9、本项目存在债券资金平均挂账时间较长的情况。**截至2021年末，项目单位账面共取得银行存款利息124.01万元。

**四、有关建议**

**（一）进一步规范招采流程，防范法律风险**

项目单位在采用EPC招投标模式节约资金、提高效率的同时，应确保招投标过程符合《招标投标法》《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》等有关制度的规定，避免因投标人投诉带来负面影响。评价分析认为，把好标的关，真正做到评标方法合理、评标规则完善，才能维护招投标双方的合法权益。具体到本项目，项目单位应将项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件对外公开。建议项目单位在参与招投标过程中积极征询法律专业人士的意见，避免此类事件再次发生。

**（二）做好前置准备工作，妥善处理遗留问题**

受客观原因影响，本项目取得环评、安评审查意见后未及时开工，致使取得开工许可证时节能审查意见已过有效期。评价分析认为，项目单位应当增强相关意识，在提高办事效率的同时定期复核已取得资质的有效期限，避免此类问题再次发生。

**（三）完善目标和指标体系，强化项目绩效管理**

项目单位在《预算项目绩效表》填报过程中应当参照《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》（财预〔2021〕101号）等有关规定的要求，确保绩效目标与绩效指标能够衔接，绩效指标高度关联、重点突出、量化易评。

**（四）提高预算编制科学性，合理申请预算资金**

项目单位在预算申报过程中，应根据实际情况进行造价估算，测算方式应当科学、测算结果应当准确。后续工作中，如发现造价估值偏差，应及时修正，避免因资金申请额度不适当造成负面影响。项目单位应当取得充分的依据，合理测算医疗设备费，避免因医疗设备投入不充分导致项目无法及时投入使用或影响“省级三甲”等级评定。

**（五）做好专项债申报前置工作**

建议项目单位做好专项债申报前置工作，在一案两书中充分考虑本文“专项债券本息偿还计划执行情况”部分列示的有关风险，从而得出正确结论。项目单位应取得充分的依据，根据项目特点、地区实际情况合理确定收入增速，避免后续问题。建议项目单位合理确定以后年度借款计划，以提高资金使用效率、降低短期债务压力。

**（六）及时整改外部监督发现问题**

项目单位应当按照相关政策积极主动接受内外部监督。对于外部监督发现的问题，项目单位应制定明确的整改计划，并按照计划及时完成整改。年度终了时，项目单位应当复核外部监督发现问题是否已整改到位。

**（七）合理控制工程进度**

项目单位应在保证安全生产的前提下尽可能提高施工进度，力争降低2021年3-5月间歇性停工带来的负面影响。项目单位除搭建网络会议平台以解决信息沟通问题外，还应当通过适当提前下订单等方式保有一定的工程物资储备量，避免因工程物资不到位再次停工。

**（八）适度压减项目管理成本**

为提高资金使用效率，项目单位应当优化公务出差、出行方案，选择经济、恰当的出行方式、安排适当的出行路线，进一步压减非必要支出。

**（九）全力提高债券资金使用效率**

资金挂账时间长是专项债效率低的表现之一，挂账期间产生的利息是专项债额外成本的一部分。项目单位在尽可能提高施工进度的同时，也可以提前部署设备采购等工作。项目单位应参照有关规定落实支出进度通报预警制度，避免债券资金被上级财政回收。